

## A PUBLICIDADE DOS ATOS E DECISÕES ADMINISTRATIVOS

Demócrito Ramos Reinaldo(\*)

A Carta Política em vigor, em seu art. 37, constitucionalizou a moralidade, cognada com a publicidade dos atos e decisões administrativos. Esta, a publicidade, é mero corolário daquela. Sem a obrigatoriedade da publicação daquilo que realiza a Administração, seriam embalde não só a juridicização da *moralidade*, elevada, agora, à condição de princípio constitucional, como inúmeras outras providências e um verdadeiro instrumental de natureza processual postos à disposição da sociedade, a que a Constituição Federal erige em *fiscal* da atividade administrativa.

“Toda pessoa, todo cidadão tem direito a informar-se e, portanto, saber as coisas que estão sendo decididas pelo Estado. Daí a conatural publicidade de todo ato administrativo. Não só a todos é assegurado acesso à informação (art. 5º, XIV, da Constituição Federal) como, evidentemente, de modo mais intenso e especial, informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos servidores públicos, a começar do Presidente e dos Ministros. Claro que esse direito de informações tem sua mais conspícua forma de expressão e campo ideal de aplicação na área pública — nas repartições públicas — mesmo porque não se resolvem negócios particulares com o Ministro de Estado e nem há negócios privados praticados por agentes públicos, no exercício de funções públicas. Tudo é *público* (quer dizer: do povo, porque esta palavra vem do latim: *publicum*, que significa rigorosamente *do povo*, quer dizer: de todos os cidadãos).” (Conf. Geraldo Ataliba. “Eficácia do Ato Administrativo”, in *Revista de Direito Público*, n. 99, pp. 18/19.)

Por isso, a Constituição Federal impôs ao administrador a maior transparência possível na realização de suas atividades, ao dispor, no art. 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de *interesse coletivo ou geral*, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

---

(\*) Ministro do Superior Tribunal de Justiça.



A publicidade transformou-se, assim, em condição essencial dos atos e decisões administrativas. Antes da publicação, os atos e decisões *inexistem*; sem a publicação e com a completude indispensável ao conhecimento da sociedade, como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico. E quando se interliga aos *atos* as *decisões* administrativas, é porque estas estão contidas no preceito constitucional (art. 37), uma vez que o que a Lei Maior pretendeu preservar não foi algumas, mas a totalidade das atividades da Administração Pública.

“O princípio da publicidade obriga a Administração Pública a expor todo e qualquer comportamento que lhe diga respeito. É esse princípio que confere certeza às condutas estatais e segurança aos administrados. A publicidade resulta, no Estado contemporâneo, do princípio democrático segundo o qual sendo o poder do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e, conseqüentemente, sendo o Estado o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito, para atingir seus objetivos definidos sistematicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, enfim, todos os seus comportamentos, deve ser do conhecimento público. Considerando-se que a democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior àquele antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado” (Marília Mendonça Moraes. “O Princípio da Publicidade”, in *Princípios Informadores do Direito Administrativo*, p. 253).

Inexistem, assim, decisões administrativas implícitas ou *secretas*, ou, ainda, eivadas de omissões ou incompletudes que lhes tornem incompreensíveis, em seu conteúdo, à coletividade. Se o objetivo maior da publicidade é o de levar ao conhecimento de todos os cidadãos o que se realiza no âmbito dos órgãos administrativos, cujas atividades, de modo geral, devem revestir-se da mais límpida transparência, publicar-se uma *decisão* ou um ato administrativo sem um mínimo de justificação que possibilite a compreensão, pelo vulgo, de seu conteúdo, e pelos que encarnam, por determinação legal, a sua conformidade com a lei, equivale a *não publicar*. Essa é, assim, na prática diuturna de alguns setores, uma forma de burlar o princípio constitucional, escondendo dos cidadãos, de modo geral, o verdadeiro *conteúdo* do *ato* ou da *decisão* e, quiçá, os seus próprios objetivos.

Estão, pois, submetidos ao princípio da publicidade, como condição de validade, atos e decisões de qualquer natureza: os contratos administrativos, os atos gerais e individuais, de gestão, vinculados ou discricionários, normativos, de provimento e desprovemento de cargos, licitatórios, punitivos, portarias, avisos, circulares, instruções, dentre outros, além das decisões, sejam elas proferidas em processos punitivos, sejam em requerimentos ou procedimentos concessórios ou denegatórios de vantagens financeiras ou de quaisquer benefícios. A publicação atinge: os atos concluídos ou em formação, pareceres, atas de julgamento, balanços, etc.

A publicidade é requisito de eficácia e moralidade e não de forma. Por esta razão, enfatizam os juristas, “os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade e eficácia”.

A publicidade, adverte José Afonso da Silva, “sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente, exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração”.

A publicidade dos atos e *decisões*, além de assegurar a respectiva eficácia e produzir efeitos externos, visa propiciar aos interessados diretos, o seu conhecimento, bem como o controle por aquelas por eles atingidos e pelo povo, em geral, através dos instrumentos que a Constituição e a lei põem à disposição da sociedade: ação popular, ação civil pública, ação de ressarcimento de dano aos cofres públicos, mandado de segurança coletivo, *habeas data*, direito de petição, ação direta de declaração de inconstitucionalidade.

A publicidade preconizada na Constituição Federal (art. 37) é corolário do direito de informação (art. 5º, XXXIII), porquanto, pela dicção do preceito constitucional “todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade”. Assim, a publicidade, embora não tenha conotação de absoluta, só encontra limite “na defesa da intimidade do administrado, na segurança da sociedade ou na segurança do Estado”. Nesses confins, estão o sigilo bancário e a proibição de a Fazenda Pública informar sobre a situação financeira dos contribuintes.

A publicidade, ensina Cretella Júnior, “contrapõe-se ao segredo, à clandestinidade. Público é o ato ou fato de que todos tenham ciência”. É a finalidade da publicação: a ciência de todos. A publicação dos atos se faz no órgão oficial ou através de edital afixado em lugar público.

Prática manifestamente inconstitucional e utilizada pelos órgãos da Administração, inclusive pelos tribunais, tem sido a publicação, nos jornais oficiais, de *decisões*, mas, de tal modo *resumidas* que impedem ao povo, em geral, e ao próprio Ministério Público de cientificar-se do seu *conteúdo*. São decisões (ou despachos) constituídos, as mais das vezes, de uma só palavra: “defiro”, “indefiro”, “defiro de acordo com o parecer de fls.”, “defiro de acordo com a lei número tal”. São nestas decisões que, na maioria das vezes, se esconde mera ilegalidade e nelas, geralmente, se concedeu vantagens indevidas ou de legalidade duvidosa, arquiva-se processos administrativos e, até, declara-se a impunidade de servidores indiciados em inquéritos. Essas publicações são nulas (ou ineficazes) porque não atendem aos objetivos da Carta Política. Qualquer do povo pode pedir explicações à autoridade que as proferiu e exigir certidão do que foi deferido e, também, o Ministério Públi-

co. É que, se irregularidade houver (vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade), cabe ao cidadão utilizar-se da ação popular, ou, ao *parquet*, da ação civil pública e de ressarcimento do erário (Leis 4.717/65, 7.374/85 e 8.429/92). A prática de publicar as decisões com incompletude absoluta (impossibilitando a ciência de seu conteúdo) constitui vezo, como já se afirmou, alhures, dos próprios tribunais, aos quais a Constituição impõe que profiram julgamentos públicos e prolatem decisões justificadas (art. 93, incisos IX e X). A norma constitucional é dirigida aos tribunais através de todos os seus órgãos, inclusive aos seus presidentes, cujas decisões ou atos devem ser publicadas com as informações indispensáveis a que todos possam entender e averiguar sua compatibilidade com a legislação vigente. Decisão administrativa publicada sem clareza é decisão clandestina, inválida, ineficaz.

### *Conclusões*

1. A publicidade é imperativo constitucional, ao assegurar aos cidadãos o acesso às informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos serviços públicos, e, por isso mesmo, a Constituição Federal impôs aos órgãos da Administração, o dever de prestá-las, na forma e no prazo consignados em lei, pena de responsabilidade, com ressalva para aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2. A publicidade dos atos é condição de sua eficácia e existência, pois inexistem atos ou decisões administrativas implícitas ou secretas.

3. Constitui prática inconstitucional a publicação nos órgãos oficiais (imprensa oficial) de decisões administrativas de tal modo resumidas que impedem o povo, em geral, e o Ministério Público, em particular, de cientificar-se de seu conteúdo. Publicações omissas e defectivas, impedindo a compreensão sobre sua juridicidade e conformidade com a lei, são nulas, porque o que visa a Constituição é possibilitar, com a completa ciência dos atos, a fiscalização das atividades administrativas pela sociedade.